



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1625/2020 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0622/19.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Ricardo Teixeira, que dispõe no âmbito do Município de São Paulo sobre a implantação de bolsa no valor de R\$50,00 (cinquenta) reais e passe livre para crianças em situação de vulnerabilidade.

De acordo com o projeto, a bolsa será disponibilizada exclusivamente para crianças que estejam regularmente participando de atividades sociais ministradas por associações sem fins lucrativos, devidamente regulamentadas junto aos órgãos públicos, de cunho educacional, cultural ou esportivo. O projeto prevê, ainda, que o passe livre será disponibilizado em cotas mensais, devendo ser suficiente para suprir os gastos do trajeto entre o domicílio da criança e a associação.

A justificativa consigna que a medida proposta é necessária a fim de viabilizar o acesso das crianças em condições de vulnerabilidade a atividades culturais, esportivas e educativas, atividades estas que são essenciais ao crescimento sadio e colaboram na prevenção à violência.

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que encontra respaldo no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

Com efeito, o projeto encontra respaldo nos artigos 30, I, da Constituição Federal e 13, I, da Lei Orgânica do Município, segundo os quais compete ao Município legislar sobre assunto de interesse local, não havendo iniciativa reservada para a matéria.

O projeto encontra respaldo, ainda, na competência legislativa do Município prevista no art. 24, XV c/c 30, II, da Constituição Federal, para suplementar a legislação federal e estadual de proteção à infância e à juventude.

Nesse sentido, ao tutelar o direito das crianças em situação de vulnerabilidade, o projeto está em sintonia com o ordenamento jurídico, uma vez que as crianças e os adolescentes pertencem a uma classe de sujeitos especiais assim como os idosos e as pessoas com deficiência aos quais o ordenamento jurídico determina que seja dada proteção especial.

É o que dispõem o art. 227 da Constituição Federal e o art. 7º, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município, este último estabelecendo que a criança e o adolescente são considerados prioridade absoluta do Município.

Mencione-se, ainda, o total alinhamento da proposta com as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente Lei nº 8.069/90, que em seu art. 4º assegura a efetivação de vários direitos, dentre os quais, o direito à educação, ao lazer, ao esporte e à cultura. Cabe ressaltar que o Estatuto reservou um capítulo próprio para a disciplina de tais direitos, destacando-se o teor do art. 59: Os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude.

Outrossim, cumpre frisar que a jurisprudência tem se solidificado no sentido de reconhecer a possibilidade de instituição de normas programáticas voltadas à execução de políticas públicas por meio de lei de iniciativa do Poder Legislativo, desde que não interfiram na organização administrativa, tal como decidido pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral - Tema 917, fixando a seguinte tese:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

A propósito, oportuna a transcrição de passagem do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes, no julgamento que deu origem ao Tema 917, pela pertinência que guarda com o projeto ora em análise:

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de Câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição (RE nº 878.911).

Claro está, por conseguinte, que à luz da atual jurisprudência do E. STF, a iniciativa parlamentar para projetos de lei que interferem sobre políticas públicas não viola o princípio da separação e harmonia entre os poderes, ainda que impliquem aumento de despesas.

Nada havendo o que opor em relação à legalidade e constitucionalidade da propositura, deve-se destacar, por fim, que a análise referente ao mérito da política pública em questão compete às comissões pertinentes, conforme designação do Exmo. Presidente desta Casa.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas em atenção do disposto no art. 41, XI, da Lei Orgânica do Município.

Para a sua aprovação, a propositura dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, do mesmo diploma legal.

Diante do exposto, somos PELA LEGALIDADE na forma do substitutivo abaixo:

"Dispõe no âmbito do Município de São Paulo sobre a implantação de bolsa no valor de R\$50,00 (Cinquenta) reais e passe livre para crianças em situação de vulnerabilidade, e dá outras providências.

Art. 1º - A criança que estiver em situação de vulnerabilidade poderá receber do Poder Executivo bolsa no valor de R\$50,00 (cinquenta) reais; 8 1º - O Poder Executivo por meio do órgão competente estabelecerá critérios para classificar a criança em situação de vulnerabilidade, observada o que dispõe o ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente; 8 2º - O benefício será disponibilizado exclusivamente para crianças que estejam regularmente participando de atividades sociais;

Art. 2º As atividades sociais que dispõem o & 2º do Art. 1º deverão ser ministradas por associações sem fins lucrativos de cunho educacional, cultural ou esportivo. Parágrafo único - As associações que ministrarem as atividades devem estar devidamente regulamentadas junto aos órgãos públicos.

Art. 3º - Considera-se criança aquela regulamentada no disposto do Art. 2º da Lei 8069/90 (ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente).

Art. 4º - O poder executivo poderá disponibilizar passe livre no transporte público para as crianças que estiverem enquadradas no que dispõem essa lei.

Art. 5º - O Poder Executivo por meio dos órgãos competentes será responsável pelo o que dispõe essa lei.

Art. 6º - As despesas decorrentes da execução dessa Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contra.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 10/06/2020.

Ver. JOÃO JORGE (PSDB) Presidente - contrário

Ver. RINALDI DIGILIO (PSL)

Ver. RUTE COSTA (PSDB)

Ver. SANDRA TADEU (DEM) Autora do Voto vencedor

Ver. REIS (PT)

Ver. GEORGE HATO (MDB)

Ver. CAIO MIRANDA CARNEIRO (DEM) - contrário

Ver. CELSO JATENE (PL) - contrário

Ver. CLAUDIO FONSECA (CIDADANIA) contrário

VOTO VENCIDO DO RELATOR DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0622/19.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Ricardo Teixeira, que dispõe sobre a implantação de bolsa no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e passe livre para crianças em situação de vulnerabilidade.

De acordo com a proposta, o benefício será disponibilizado exclusivamente para crianças que participem de atividades sociais ministradas por associações sem fins lucrativos de cunho educacional, cultural ou esportivo. Prevê-se ainda a concessão de passe livre no transporte público dessas crianças, em cota mensal suficiente para suprir os gastos do trajeto entre o seu domicílio e a associação.

Em que pesem os elevados propósitos que nortearam o autor, o projeto não reúne condições de prosseguir em tramitação, por invadir seara privativa do Poder Executivo.

Com efeito, ao determinar ao Executivo o pagamento de bolsas em estabelecimentos privados de cunho educacional, cultural ou esportivo, cuida o projeto de ato concreto de administração, privativo do Sr. Prefeito, bem como de norma atinente à organização administrativa, que, segundo Odete Medauar, engloba, exemplificativamente, preceitos relativos à "divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta etc." (Direito Administrativo Moderno, 2ª ed., RT, pág. 31).

Com efeito, a Lei Orgânica do Município, pautada pela diretriz traçada na Constituição Federal, atribui ao Prefeito a competência para administrar o Município, tarefa que engloba a gestão dos serviços e bens públicos, conforme dispositivos abaixo reproduzidos:

Art. 69, Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

II exercer, com os Secretários Municipais, os Subprefeitos e demais auxiliares a direção da administração municipal;

Art. 70 - Compete ainda ao Prefeito:

VI - administrar os bens, a receita e as rendas do Município, promover o lançamento, a fiscalização e arrecadação de tributos, autorizar as despesas e os pagamentos dentro dos recursos orçamentários e dos créditos aprovados pela Câmara Municipal;

XIV dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma estabelecida por esta Lei Orgânica;

Art. 111 Cabe ao Prefeito & administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto àqueles utilizados em seus serviços.

No que tange especificamente à iniciativa reservada para a matéria em pauta, a Lei Orgânica estabelece:

"Art. 37 A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica,

5 2ª - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

IV - organização administrativa e matéria orçamentária;

V - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais.

Art. 69 Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

XVI propor à Câmara Municipal projetos de leis sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições;

A função precípua do Poder Legislativo e a elaboração de normas de conduta de caráter genérico e abstrato, não podendo impor ao Poder Executivo, responsável pela administração dos bens e rendas do Município, a execução de ato concreto, com previsão de novas atribuições ou responsabilidades aos órgãos do Executivo, sob pena de violar o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado e reproduzido no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Nas lições do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles restam claros os limites da atuação dos . Poderes Executivo e Legislativo:

A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para a sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autorizada sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município, mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração. (Direito Municipal Brasileiro, 15ª. ed., São Paulo, Malheiros, 2006, p. 605)

O projeto em comento estabelece sistema de terceirização e respectiva forma de pagamento a associações sem fins lucrativos de cunho educacional, cultural ou esportivo, além de passe livre no transporte público de crianças até essas instituições, em clara usurpação das funções do Poder Executivo, uma vez que dispõe de ato específico e concreto de administração, criando atribuições e responsabilidades para órgãos do Poder Executivo,

É prerrogativa do Chefe do Executivo a conversão da vontade abstrata da Lei em atos concretos e particulares, conforme ensina o mesmo mestre, acrescentando que:

A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, a direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto as atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe a disposição da coletividade. (ob. cit., p.751)

Corroborando as assertivas acima, tem-se o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ilustrado pelos arestos abaixo:

Ação Direta de inconstitucionalidade Incisos I e III do artigo 2º, inciso / do artigo 5º, e inciso I do artigo 6º da Lei Municipal de Presidente Prudente nº 6. 330/2005 Ofensa aos artigos 5º e 25, da Constituição Estadual. Procedência.

Já ao conceder liminar na presente ação, seu então relator, Desembargador Denser de Sa', apreciou com largueza a alegada inconstitucionalidade dos textos decorrentes da emenda legis/ativa ao projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo aqui referido.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Presidente Prudente, pela qual postula medida liminar para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 6330/2005, editada pelo Poder Legislativo do referido Município.

Há razoabilidade no direito invocado uma vez que a norma de iniciativa parlamentar, dispondo sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo aparentemente afronta o princípio da independência e harmonia dos poderes.

Sustenta o autor, em síntese, que o ato normativo, ao disciplinar o Programa Bolsa Creche fixou o auxílio pecuniário de cada criança, até 5 anos de idade, em R\$ 70,00, de acordo com o projeto remetido à Câmara pelo Prefeito, sendo certo que esta alterou tal projeto, aumentando a importância devida por cada criança para R\$ 120,00, violando os artigos 5ª e 111, ambos da Constituição do Estado de São Paulo.

Cuidase, em princípio, de típico ato de organização da Municipalidade, de competência exclusiva do Prefeito. Lembre-se que, na qualidade de administrador-chefe do Município, as atribuições do Prefeito concentram-se em três atividades planejamento, organização e direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes ao comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura (cf. Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 10ª Edição Malheiros, p. 575) Presente, pois, a inconstitucionalidade dos textos decorrentes da emendação/ativa promulgada pela Presidência da Casa, julgam procedente a ação. ADI nº 737. 629 0/5, Relator Desembargador Denner de Sá. (grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 375, DE 11 DE SETEMBRO DE 2015, DE TAUBATÉ - AUTORIZA A INSTITUIÇÃO DO 'PROGRAMA MUNICIPAL DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PMDDE' PROCESSO LEGISLATIVO INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5ª, 47, XIV e XIX, 'a', DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÕES A ÓRGÃOS ESERVIDORES DA MUNICIPALIDADE - AUTORIZAÇÃO DESCABIDA. Não cabe ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, ainda que por lei, praticar atos de caráter administrativo próprios do Poder Executivo, cuja atuação privativa na deflagração do processo legislativo está definida no texto constitucional. Essa prática legislativa de invadir a esfera de competência exclusiva do Executivo, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação políticojurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. PROCEDÊNCIA, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA. (ADI nº 203607633.2016.826.0000, J. 08/06/16)

Ainda que não existisse o vício de inconstitucionalidade acima apontado a macular o projeto, incidiria este em ilegalidade por não terem sido observados os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 15, 16 e 17). Com efeito, o texto, se aprovado, criaria despesa obrigatória de caráter continuado e, nos termos dos citados dispositivos legais, deveria ser feita a comprovação da existência de receitas para a sua implementação, bem como deveria ser elaborada a estimativa de impacto orçamentário financeiro da medida no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Oportuna a manifestação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9033376-77.2007.8.26.0000, julgada por seu Órgão Especial em 07/05/2008 e registrado em 27/06/2008, neste aspecto:

Importante ressaltar, ainda, que nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos, nos termos do art. 25 da Constituição Paulista (JTJSP, 266/503, 268/500 e 284/410).

É o que ocorre no caso em questão, como se vê no art. 5º da lei impugnada (fls.10), que não indica os valores destinados aos gastos dela decorrentes, apenas mencionando que as despesas decorrentes da execução correrão por conta das V, /dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Pelo exposto, somos pela ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 10/06/2020.

Ver. JOÃO JORGE (PSDB) Presidente

Ver. RINALDI DIGILIO (PSL) - contrário

Ver. RUTE COSTA (PSDB) - contrário

Ver. SANDRA TADEU (DEM) - contrária

Ver. REIS (PT) - contrário

Ver. GEORGE HATO (MDB) - contrário

Ver. CAIO MIRANDA CARNEIRO (DEM) Relator

Ver. CELSO JATENE (PL)

Ver. CLAUDIO FONSECA (CIDADANIA)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 23/02/2021, p. 78

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.